

# **Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica**

## **CoGIS**



**RAPPORTO ANNUALE 2010**

**Allegato alla Relazione al Parlamento dell'Istat**

*Il presente rapporto viene reso ai sensi dell'art. 12 comma 6 e dell'art. 24 comma 2 del decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, recante norme sul Sistema Statistico Nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica ai sensi della legge 23 agosto 1988 n. 400.*

## **RAPPORTO ANNUALE 2010**

### **INDICE**

PREMESSA .....	3
SITUAZIONE DELLA STATISTICA UFFICIALE ITALIANA NEL 2010	
1. Completamento del Sistan.....	5
1.1. Sistan e Regioni... ..	5
1.2. Sistan ed Enti locali.....	6
1.3. Conclusioni.....	7
2. Criticità.....	9
2.1. Programma Statistico Nazionale.....	9
2.2. I circoli di qualità e l'individuazione della domanda statistica .	11
2.3. Aspetti settoriali.....	12
CONCLUSIONI .....	16
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>19</b>
All. I Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013.....	20
All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2010 e Indagini avviate nel 2010 attualmente in corso.....	88
All. III Composizione e riunioni della Commissione.....	93
All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione.....	95

## RAPPORTO ANNUALE 2010

### PREMESSA

Anche nel corso del 2010, nonostante alcune gravi difficoltà di cui si riferirà di seguito, la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS), istituita con il decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, ha svolto in piena indipendenza e terzietà la sua funzione di garante dell'informazione statistica ufficiale anche alla luce dei principi sulla statistica europea e nel rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali del Paese nel campo statistico.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza per garantire l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica, la CoGIS nel corso del 2010 ha potuto eseguire, a causa delle scarsissime risorse, un intermittente monitoraggio dei processi di produzione dei dati statistici dell'Istat e degli altri organi ed enti facenti parte del Sistema Statistico nazionale (Sistan) e indagini su specifici ambiti.

Inoltre la CoGIS ha proseguito la sua azione di verifica specifica, concentrandosi sulle più significative rilevazioni ed elaborazioni statistiche incluse nel Programma Statistico Nazionale (PSN). Gli esiti di questa attività sono in parte confluiti nel parere da essa espresso sul Programma Statistico Nazionale.

La Commissione ha pure seguito le tematiche relative alla formazione e alla comunicazione dei dati statistici che, in quanto necessario strumento di conoscenza dei fenomeni coinvolti nel processo di trasformazione della società italiana, pervengono spesso agli utenti-destinatari in modo non corretto se non distorti o incompleti.

Infine la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica – a seguito dell'*Indagine sull'informazione statistica e gli indicatori per il governo della pubblica amministrazione a livello locale* – ha verificato alcuni aspetti che condizionano la completezza, l'adeguatezza e la qualità della produzione statistica a livello locale e la difficoltà della statistica ufficiale a soddisfare pienamente il fabbisogno informativo definito dal quadro normativo (nazionale ed europeo) con particolare riferimento alle significative innovazioni connesse all'evoluzione verso il federalismo fiscale.

Nell'espletamento dei suoi compiti di vigilanza, la Commissione è stata

presente con propri funzionari ai Circoli di Qualità del Sistan ed è intervenuta con pareri e con note e raccomandazioni su temi specifici in diverse circostanze, avendo come interlocutore la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Commissione ha anche partecipato alle sedute del Consiglio dell'Istat per una maggiore conoscenza delle scelte operative dell'Istituto nazionale.

La Commissione ha altresì partecipato ai lavori della Conferenza Nazionale di Statistica, nello specifico, alla Decima svoltasi a dicembre del 2010. In particolare il Presidente è intervenuto nella sessione sulla Riforma del Sistema Statistico Nazionale mettendo in evidenza le criticità emerse dalle diverse verifiche attuate dalla Commissione e le potenzialità espresse dalla normativa per il completamento ed il miglior funzionamento del Sistan.

## **SITUAZIONE DELLA STATISTICA UFFICIALE ITALIANA NEL 2010**

### **1. Completamento del Sistan**

Un primo aspetto problematico dell'attuale quadro del Sistema della statistica ufficiale italiana è connesso all'ancora incompleta formazione del Sistan sebbene siano passati oltre venti anni dalla sua istituzione.

#### **1.1. Sistan e Regioni**

Uno dei più rilevanti nodi organizzativi da risolvere ancora oggi nell'ambito del Sistan, ai fini della completezza, dell'efficienza ed economicità nonché dell'imparzialità dell'informazione statistica, è quello riguardante il livello regionale e il suo coordinamento nell'ambito del complessivo sistema statistico italiano. Come è noto, è già dal 2007 che erano stati rilevati dalla CoGIS punti di criticità nei rapporti tra gli enti del Sistan, in particolare tra Istat e Regioni, e tra Regioni ed Enti territoriali minori, che possono influire sulla qualità della produzione statistica e denotano la mancata completa attuazione del d.lgs. n. 322 del 1989.

Con la Raccomandazione n. 3 del 2008 la CoGIS, dopo aver brevemente richiamato tali maggiori punti di criticità, aveva, dunque, ritenuto opportuno sollecitare l'Istat (e in particolare l'organo collegiale Comstat) ad intervenire su tale situazione suggerendo, oltre ai già sollecitati interventi sull'impianto del Sistan, di rafforzare la sua azione finalizzata all'armonizzazione della funzione statistica delle Regioni e di adeguare nei loro confronti le modalità di comunicazione e di coinvolgimento. Nel contempo aveva richiamato l'attenzione sulla opportunità di razionalizzare la rete del Sistan che è evidentemente ridondante in quanto costituita da moltissimi nodi (quasi 9.000) aventi un rilievo molto diverso e che, data la diversa e scarsa sensibilità statistica del Paese, in molti casi esistono solo sulla carta.

Tale raccomandazione ha anticipato l'ulteriore attività in cui la CoGIS si è impegnata per valorizzare in senso maggiormente decentrato l'assetto della statistica italiana.

Nel corso del 2010 la soluzione di tali problematiche ha costituito uno degli aspetti di maggiore rilievo nell'impegno del Comstat e degli uffici centrali dell'Istat.

## 1.2. Sistan ed Enti locali

Alcune rilevanti carenze organizzative inficiano anche il livello degli Enti territoriali minori e i rapporti tra questi e il Sistan.

Erano state da tempo rilevate dalla CoGIS alcune lacune nella rete degli uffici di statistica delle Province e dei più grandi Comuni.

Una situazione insoddisfacente in questo campo è risultata sfortunatamente confermata anche all'inizio del 2010 nonostante gli sforzi compiuti dall'Istat per una sua migliore organizzazione.

Tale accertamento è stato consentito anche dall'*Indagine sullo stato d'attuazione dell'art.3 del d.lgs. n. 322 del 1989: Province e Comuni Capoluogo di Provincia* mirata alla verifica sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 322 del 1989 con riferimento alle autonomie locali di secondo livello, rappresentate dalle Province e dai Comuni di maggiori dimensioni (Comuni capoluogo di Provincia e Comuni con più di 100.000 abitanti).

Da tale attività sono state accertate le seguenti criticità:

- presenza alquanto esigua, sia a livello provinciale che comunale, di responsabili degli Uffici di Statistica (US) in possesso di una specifica formazione statistica ossia di laurea in materie statistiche (secondo il vecchio o nuovo ordinamento);
- scarsa presenza di personale, all'interno degli US, qualificato dal punto di vista dei titoli di studio in materie statistiche soprattutto nelle Province;
- le attività svolte direttamente dal personale interno sono nella maggioranza relative al trattamento dei dati (registrazione, controlli, correzione, elaborazione, ecc.) e alla rilevazione dei dati; mentre l'affidamento all'esterno di attività (soprattutto legate alla rilevazione ed elaborazione dei dati) non supera il 40%;
- organizzazione funzionale degli US non diffusa, se non in uffici con maggiore personale e di più antica costituzione;
- dal punto di vista della formazione continua le Direttive del Comstat sono state in parte disattese;
- insoddisfazione abbastanza diffusa del personale nei riguardi dell'Amministrazione di appartenenza;
- forte discrepanza tra Nord e Sud, con un Sud che necessita di più attenzione in quanto gli US dichiarano carenze da molti punti di vista.

### 1.3. Conclusioni

E' giusto riconoscere che specie a partire degli ultimi mesi del 2010, l'Istat sta procedendo a una rapida riorganizzazione degli uffici centrali del sistema che sono allocati al suo interno (vedi istituzione della *Direzione centrale per lo Sviluppo e il coordinamento del Sistema Statistico nazionale e della rete territoriale*) e del Comstat. Tali iniziative appaiono pienamente meritevoli e operano anche nel solco delle indicazioni della CoGIS.

In effetti, nel corso del 2010, è stato meritevolmente recepito dall'Istituto nazionale di statistica l'invito a effettuare la necessaria ristrutturazione dei propri uffici dirigenziali al fine di prevedere un'unica struttura di adeguato livello funzionale con il compito di gestire con criteri unitari e di efficienza la conduzione e lo sviluppo armonico del Sistan. La nuova *Direzione centrale per lo Sviluppo e il coordinamento del Sistema Statistico nazionale e della rete territoriale* costituisce la premessa essenziale per garantire, a parità di risorse la completezza, la omogeneità e l'economicità della produzione statistica dell'intero Sistema statistico nazionale. Essa può e deve anche implementare la valorizzazione del ruolo fondamentale delle autonomie territoriali nello svolgimento della funzione statistica nazionale, garantendo nel contempo la produzione di dati statistici utili ai diversi livelli di governo territoriale.

Tuttavia non sono stati per il momento (anno 2010) ancora raggiunti definitivi risultati riguardo a quanto osservato dalla CoGIS nella Raccomandazione n. 2/2008: *Completamento del sistema a rete del Sistan*. L'azione di coordinamento, che è essenziale per il funzionamento del sistema a rete del Sistan, richiede un'attenzione maggiore e ulteriori puntuali iniziative.

Allo stato attuale, infatti, le difficoltà che ancora incontra la statistica ufficiale italiana a diventare un vero sistema a rete richiedono che l'azione dell'Istat (diretta o attraverso il Comstat) sia finalizzata in maniera sistematica ad assicurare una organizzazione maggiormente coesa e coordinata dei numerosi uffici del Sistan, con continue e generalizzate sinergie tra i diversi livelli territoriali e, nell'ambito degli stessi livelli territoriali, sia nel momento della programmazione sia in quello dell'attuazione sia, infine, in quello della diffusione dei dati.

A tal fine appare necessario che l'Istat (e al suo interno il Comstat) riceva dal legislatore i poteri occorrenti, nel rispetto dell'autonomia degli enti coinvolti, per imporre il completamento ed il rafforzamento sostanziale degli uffici di statistica indicati come obbligatori dal d.lgs. n.322 del 1989. In attesa, è neces-

sario che l'Istat si avvalga della sua indiscussa autorità e capacità tecnica per forzare il processo di completamento della rete, anche in assenza di riforma del d.lgs n. 322 del 1989.

## CRITICITA'

### 2.1. Il Programma Statistico Nazionale

Il PSN, come è noto, costituisce l'atto fondamentale per la compattazione e la razionalizzazione della statistica ufficiale italiana. Esso è lo strumento per eccellenza per superare i rischi di dispersione e malfunzionamento causati dalla struttura a rete del Sistema stesso. Su di esso la CoGIS deve esprimere il proprio parere e ciò è stato fatto anche per l'anno 2010.

Negli anni trascorsi il PSN non era stato formato e strutturato in modo adeguato per il raggiungimento dei fini che con esso il legislatore intendeva perseguire. A più riprese la CoGIS ha osservato che doveva essere ancora completato il processo di coordinamento e di omogeneizzazione delle molteplici componenti del Sistan nella formazione del Programma. Quest'ultimo doveva ancora essere assoggettato ad una generale rivisitazione affinché esso operi per rispondere all'esigenza di un'informazione statistica ancora più completa, moderna, fruibile e utile per le scelte della politica e per la trasparente partecipazione italiana alle politiche economiche comunitarie e internazionali.

In particolare, ancora nel 2010, il Programma predisposto dal Sistan non è ancora riuscito ad adempiere alle sue molteplici funzioni ossia:

- a) individuare il "bisogno statistico" settore per settore ed i suoi costi;
- b) in base al quadro progettuale che ne discende, scegliere gli eventuali nuovi progetti e razionalizzare quelli già esistenti;
- c) incentivare la partecipazione alla fase programmatoria degli Enti facenti parte del Sistema stesso;
- d) allargare il massimo possibile il lavoro di collaborazione e di decentramento delle diverse attività di produzione statistica (dalla rilevazione, all'elaborazione, alla diffusione).

E' giusto tuttavia riconoscere che a partire dal 2010 è iniziato un processo di miglioramento del lavoro di predisposizione del Programma. Infatti, il PSN 2011-2013 contiene numerose innovazioni sostanziali che hanno perfino comportato la modificazione della sua configurazione complessiva rendendolo più leggibile, chiaro e in grado di rispondere alle esigenze di miglioramento. Risultano così messi a fuoco gli elementi essenziali del Programma quale atto di programmazione, fondamentale non solo per la completezza dell'informazione statistica bensì, a monte, per il razionale e produttivo funzionamento dell'articolato sistema a rete che è stato introdotto con il citato decreto legislativo.

In particolare sono state riviste la tempistica per la sua approvazione, le linee di indirizzo e le schede del PSN, ora molto più dettagliate.

Inoltre, notevoli sforzi sono stati compiuti riguardo alla indicazione dei costi dei progetti avviando, anche per questa parte, un processo di rinnovamento che potrà costituire un utile presupposto per il conseguimento di adeguati finanziamenti pubblici per le nuove iniziative, spesso negati per la tendenziale sottovalutazione da parte della politica tanto dell'utilità della statistica ufficiale tanto degli obblighi inderogabili imposti dall'Unione Europea.

Ciononostante, alcuni aspetti ancora carenti hanno riguardato nel 2010 l'esigenza di inserire nel procedimento di formazione del PSN, a fianco ai diversi progetti, le linee di azione per sviluppare una cultura della programmazione e della uniformizzazione e, di conseguenza, procedere finalmente a una verifica propedeutica dell'effettivo "bisogno statistico" del Paese, onde perfino anticiparlo, programmando le rilevazioni necessarie, correggendo le lacune, ossia gli ambiti che - pur necessari - non vengono ancora indagati, e semmai contenendo l'impegno, ove possibile, riguardo alle rilevazioni non più utili o ridondanti.

Il PSN, come più volte ribadito dalla CoGIS, è l'occasione ideale per lo sviluppo generalizzato del "metodo" della compartecipazione degli Enti territoriali alle statistiche nazionali. In altre parole, esso deve costituire il momento programmatico anche in relazione all'esigenza di superare l'attuale situazione nella quale le Regioni, come del resto gli Enti locali minori, appaiono più come componenti separate e scarsamente coinvolte nel compimento delle indagini statistiche nazionali piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario eppure decentrato. Questa esigenza è tanto più fortemente sentita quanto più prossima appare la realizzazione di un sistema di federalismo fiscale che ha come necessario presupposto l'adeguata e dettagliata conoscenza delle entrate e delle uscite dello Stato.

Comstat e Istat sono stati dunque invitati dalla CoGIS a svolgere le loro attribuzioni di indirizzo e coordinamento delle attività statistiche degli enti ed uffici facenti parte del Sistan, come sancito dagli artt. 17 e 15, comma 1, del d.lgs. n. 322/1989. L'insoddisfacente svolgimento di tali funzioni impone che l'Istat si doti delle strutture e degli strumenti occorrenti per svolgerle in maniera sistematica ed efficace (in particolare che esso utilizzi, in ogni caso in cui sia possibile e utile, accordi per la collaborazione dei vari livelli di governo nello svolgimento di indagini statistiche unitarie).

Così facendo si potrebbe pervenire ad una migliore allocazione delle limitate risorse disponibili, razionalizzando l'attività attraverso la determinazione delle priorità, dando la precedenza alla raccolta di informazioni che più possono essere utili alle politiche per lo sviluppo del sistema Paese e alla ricerca di meccanismi che consentano la tempestiva produzione e comunicazione di tali dati alle istituzioni. In questo modo sarebbe possibile fare fronte almeno in parte alla riduzione progressiva delle risorse destinate alla statistica ufficiale e, nel contempo, fornire alle istituzioni di governo gli elementi utili per valutare le concrete necessità di nuove risorse economiche da assegnare alla statistica.

## **2.2 I circoli di qualità e l'individuazione della domanda statistica**

Strettamente connessa alla necessità di una piena attuazione del momento programmatorio in cui dovrebbe consistere il PSN è l'esigenza di migliorare il funzionamento dei Circoli di Qualità (CdQ).

E' vero che nel corso degli ultimi anni è stata razionalizzata l'attività di tali organismi fondamentali anche attraverso la formazione di un nuovo statuto approvato dal Comstat nella seduta del 4 febbraio 2010. Senonché, ancora nel corso del 2010 è emersa la necessità di procedere a un approfondito e reale mutamento di mentalità nel senso della programmazione. Ciò in quanto:

- non è dato sufficiente spazio all'analisi della domanda di informazioni statistiche e l'analisi dell'esistente difficilmente risponde all'esigenza di verificare eventuali carenze in relazione al bisogno statistico;
- manca l'assegnazione di compiti in armonia con i lavori presentati e lo scambio continuo e reciproco di informazioni, che sono fondamentali per la riuscita del lavoro programmatorio che i CdQ dovrebbero realizzare;
- appare limitato il confronto di idee da coordinare per proporre insieme nuovi lavori;
- vengono riproposti nel PSN i progetti presentati singolarmente dai vari istituti ed enti partecipanti al Sistan ed esaminati dai CdQ. Il che comporta che i progetti inseriti in molti settori non appaiono coordinati né diretti a coprire in modo completo il settore interessato;
- continuano a mancare le indicazioni relative al completamento del Sistan e in particolare all'incentivazione della partecipazione alla fase programmatoria degli enti che ne fanno parte;
- i costi non vengono dichiarati durante le riunioni.

Va dunque apprezzato il documento con il quale nel 2010 il Comstat ha analizzato ruolo, composizione e funzionamento dei Circoli di Qualità e ha avviato la stesura di apposite linee guida per una riforma di tali organismi. Relativamente al loro ruolo, recependo anche le indicazioni della CoGIS, l'Istat e il Comstat hanno sollecitato il ruolo di strumento di programmazione dei circoli e di conseguenza la loro attività ha cominciato ad assumere gradualmente le caratteristiche di un monitoraggio sistematico ed organizzato e non soltanto concentrato nella fase temporale antecedente alla predisposizione del PSN.

E' di rilievo, invece, il fatto che nel corso del 2010 sono stati avviati dall'Istat alcuni importanti elementi di rinnovamento ai fini della predisposizione del PSN.

Inoltre, è stato posto al centro dell'attenzione il momento della raccolta della domanda di informazione statistica nei suoi vari aspetti, in relazione alla quale l'Istat ha iniziato a progettare un Comitato – Consiglio Nazionale degli Utenti dell'Informazione Statistica (CNUIS) – finalizzato alla ricognizione delle diverse esigenze dell'utenza. Il documento relativo all'analisi della domanda, esaminato ed approvato dal Comstat, è stato poi inserito nel Volume I del PSN 2011-2013. Tale volume, per la prima volta, contiene anche un apposito capitolo sulla struttura e l'analisi dei costi per settore, poiché quella per singoli progetti non era stata ritenuta adeguatamente significativa ed inoltre i costi evidenziati non comprendevano quelli sostenuti dagli Enti locali.

### **2.3. Aspetti settoriali**

#### Amministrazione pubblica, costi e spese

La principale carenza che è stata individuata nell'anno 2009 e che è confermata anche nel 2010 riguarda il campo delle statistiche sulla PA e sui relativi costi. Il ritardo denunciato da tempo dalla CoGIS riguardo a questo settore era stato d'altronde letteralmente codificato con l'art. 3, comma 72 della Legge finanziaria 2008.

Sono, infatti, tuttora attuati solo in minima parte gli adempimenti per l'identificazione delle variabili e dei modelli per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard. Tale identificazione è necessaria per la predisposizione del sistema di base dati che dovrà supportare l'attuazione, il monitoraggio della legge sul federalismo fiscale e il lavoro della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (di cui al DPCM 3 luglio 2009) che è la sede

deputata a fornire gli indirizzi strategici e operativi in merito alla base informativa a supporto del federalismo fiscale.

Il lavoro svolto dall'Istat nel corso del 2010 per adempiere alle importanti innovazioni volute dalla finanziaria del 2008 con riguardo alle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni appare certamente meritevole anche se il preciso obbligo imposto dalla ormai lontana finanziaria 2008, approvata dal Parlamento nel dicembre 2007, non ha tuttora portato alla formazione della richiesta sezione del PSN.

Una particolare problematica, ancora da risolvere e come tale rilevata nel corso del 2010, è stata l'esistenza di differenti modalità (temporali e applicative) di recepimento della L. 328/2000 - istitutiva del Sistema Informativo Sociale (SIS) - da parte delle diverse Regioni e conseguentemente le differenti modalità di produzione e diffusione delle informazioni statistiche. Dall'*Indagine sullo stato di attuazione da parte degli Enti pubblici del Sistema Informativo Sociale (SIS) e verifica del livello di integrazione e coordinamento con il Sistan* è emersa, pertanto, che per evitare che tali asimmetrie nello sviluppo del SIS possano ostacolare di fatto la realizzazione di un sistema di connettività nazionale, nonché generare ridondanza di informazioni e molestia statistica nei confronti di soggetti istituzionali già impegnati in attività di rilevazione previste dal PSN, è inderogabile il potenziamento dei processi e delle misure di raccordo delle Regioni con l'Istat e gli altri soggetti del Sistan. A tal fine è stata evidenziata l'opportunità di progettare un Portale Unico del Sociale organizzato in tre ampi spazi informativi: normativo, statistico e servizi per i cittadini all'interno dei quali potrebbero svilupparsi diverse tematiche.

Ulteriori punti di criticità particolarmente rilevanti sono emersi nel corso del 2010 nei diversi settori dell'informazione statistica:

#### Territorio

Non sono stati implementati sistemi puntuali di riferimento geografico dei numeri civici né creato un archivio di numeri civici geocodificato. Questo è un tema particolarmente sentito dalla CoGIS, sul quale si era già espressa con la Raccomandazione n. 2/2009 *La georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale* tramite la quale aveva segnalato come, se e quando fossero disponibili strumenti affidabili per la geocodifica di unità statistiche a partire da archivi amministrativi e/o statistici opportunamente validati e "normalizzati", diventerebbe possibile georiferire al territorio la singola unità statistica con un discreto livello di approssimazione territoriale (ad esempio, la sezione di Censimento).

### Sanità

Nel settore delle statistiche sulla *Sanità* l'applicazione del nuovo regolamento europeo di Sanità Pubblica ha generato situazioni problematiche non trascurabili che hanno continuato a sussistere nel corso del 2010. Le implicazioni più rilevanti hanno riguardato alcune lacune nella produzione delle statistiche di mortalità per causa e la grande lentezza rispetto alle scadenze previste con cui procedono le attività connesse all'implementazione della metodologia *System of Health Accounts* (SHA), prevista dal regolamento. Inoltre appaiono inadeguate le informazioni relative ai diversi aspetti dell'assistenza socio sanitaria con particolare riguardo alle informazioni sulla domiciliarità e residenzialità extraospedaliera soprattutto a fronte del processo di invecchiamento della popolazione, in atto da anni, e risulta necessario potenziare e aggiornare l'indagine Istat sui presidi residenziali.

### Assistenza e previdenza

Il sempre maggiore ricorso all'utilizzo di archivi amministrativi nell'ambito delle statistiche su *Assistenza e previdenza* richiederebbe l'omogeneità delle diverse metodologie utilizzate per trasformare il dato amministrativo in dato statistico. Infatti, alcuni degli enti previdenziali che forniscono dati amministrativi al Casellario centrale dei pensionati (detenuto dall'Inps) producono essi stessi statistiche ufficiali, la cui comparabilità con quelle prodotte dall'Istat e dall'Inps a partire dai dati del casellario potrebbe essere migliorata. Ciò posto, la Commissione, condividendo il punto di vista del Circolo di Qualità, ha rilevato la necessità di un maggior interscambio di know-how nelle fasi di trasformazione del dato amministrativo in dato statistico.

### Istruzione e formazione

Nel settore dell'*Istruzione e formazione*, la pluralità di filiere in cui si è andato articolando il sistema scolastico in seguito all'introduzione di nuove normative, ha richiesto sistemi informativi capaci di monitorare in modo continuo la popolazione soggetta all'obbligo di istruzione. Per contro, sistemi come le Anagrafi degli studenti (a livello non solo nazionale ma anche locale) devono ancora passare alla fase di piena attuazione.

### Sistema economico

La carenza di risorse più volte lamentata nell'area *Sistema economico*, oltre a penalizzare fortemente alcuni ambiti dell'informazione, riduce l'attività di progettazione di indagini che facciano fronte a nuovi e importanti fabbisogni informativi e in alcuni casi sembra indicare il rischio di non riuscire a rispettare

neppure gli impegni comunitari. In particolare, a fronte della priorità affermata nei Regolamenti comunitari, esiste il rischio che i numeri indici dei prezzi all'importazione e sulla produzione di servizi non siano realizzati in tempi ragionevoli.

#### Settori economici : Agricoltura, foresta e pesca

E' necessario che siano migliorati alcuni aspetti qualitativi delle statistiche su *Agricoltura, foresta e pesca* in termini di tempestività, di dettaglio (territoriale e settoriale) e di fruibilità dell'informazione, in quanto l'esigenza di applicare nuove tecnologie per la raccolta e la diffusione delle informazioni del settore richiede una corretta razionalizzazione delle forme di produzione delle statistiche e una grande attenzione alla qualità. A questo proposito sono state programmate dall'Istat iniziative di aggiornamento del disegno campionario, delle tecnologie di raccolta dei dati e delle strategie di diffusione.

#### Settori economici: Industria

L'eliminazione, dovuta alla scarsità delle risorse, degli studi di fattibilità per la costruzione di nuovi indici territoriali della produzione industriale ha generato una carenza di informazioni statistiche relative all'*Industria*. Tale circostanza è da guardare con preoccupazione.

#### Conti economici e finanziari

In riferimento alle statistiche sui *Conti economici e finanziari*, le risorse umane impegnate nella costruzione della contabilità nazionale sono insufficienti; inoltre, sebbene il nuovo SEC sia destinato a entrare in vigore solo nel 2014, le modifiche necessarie richiedono un lavoro pluriennale, come già accaduto per il SEC95. Era dunque necessario pianificare per tempo un adeguato programma di lavoro, con opportuna previsione di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti.

## CONCLUSIONI

Come è possibile constatare, la CoGIS ha continuato a svolgere la sua attività di monitoraggio e di verifica della statistica ufficiale italiana onde porre a disposizione delle istituzioni nazionali, Parlamento e Governo, i risultati della sua attività di garanzia della completezza ed imparzialità della produzione statistica ufficiale come strumento essenziale della conoscenza dei fenomeni di rilievo politico, economico e sociale.

A tale funzione va aggiunta anche la garanzia fornita indirettamente anche in ambito internazionale del rispetto dei principi della statistica europea peraltro recepiti da un apposito atto dell'Istat e del Comstat.

Le attività della CoGIS sono di per sé funzioni istituzionali e debbono essere necessariamente svolte da un'istituzione indipendente, neutra e *super partes* e non da pubbliche amministrazioni facenti parte del Governo o dal Governo stesso attraverso la Presidenza del Consiglio.

Questo ruolo fondamentale e istituzionale della CoGIS non è stato tenuto in alcun conto da alcuni recenti interventi legislativi e si sta procedendo, attraverso una serie di atti normativi non adeguatamente soppesati alla progressiva eliminazione della Commissione stessa.

E' stato infatti avviato nel corso degli ultimi anni un processo di progressive restrizioni dei finanziamenti che hanno già notevolmente penalizzato il funzionamento della CoGIS sia in termini economici sia in riferimento al suo funzionamento ed alla sua durata. Ciò ha costituito notevole ostacolo allo svolgimento delle attività istituzionali della Commissione stessa.

Da un lato, infatti, i finanziamenti riservati alla Commissione sono stati progressivamente ridotti, portandosi dai 387.342,68 euro del 2001 ai 93.000,00 del 2010.

Dall'altro, la Commissione è stata assoggettata alla disciplina riduttiva prevista dall'art. 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, che ha sancito, al fine di ridurre la spesa “*sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165*”, la revisione degli “*organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette amministrazioni...*” pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Tale disposizione non era rivolta a coinvolgere la CoGIS nel processo di contenimento della spesa. E ciò emerge con chiarezza ove si tenga presente la

sua funzione neutra di garanzia, secondo quanto previsto dal d.lgs 322/1989, che la connota come un vero e proprio organo istituzionale, la cui attività non è imputabile ad altra amministrazione se non essa stessa, così come avviene per ogni altra autorità di garanzia.

Purtuttavia, il regolamento attuativo del predetto art. 29 del D.L. n 223/06, ossia il D.P.R. 14 maggio 2007 n. 84, ha assoggettato la Commissione alla disciplina riduttiva prevista dalla predetta disposizione, sottoponendola ogni tre anni alla verifica della sua perdurante utilità, omettendo di considerare che la sua funzione istituzionale ha carattere permanente e che la verifica è dunque priva di senso, salvo volere rompere l'attuale assetto della Statistica ufficiale italiana.

Inoltre, proprio alla luce di questa inappropriata verifica triennale, sono state introdotte modifiche strutturali totalmente in contrasto con la sua natura e il suo ruolo: l'incarico dei componenti è stato ridotto da sei a tre anni ed è divenuto rinnovabile.

Se non bastasse, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 68 della legge 6 agosto 2008, n. 133 - che ha introdotto nuove più restrittive disposizioni per quegli organismi collegiali i quali, pur sottoposti all'art.29 del D.L. 223 del 2006, erano stati confermati, - la proroga della CoGIS, è stata ulteriormente ridotta a due anni, al termine dei quali le attività ad essa demandate potrebbero essere trasferite "*nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni*" e la Commissione, ovviamente, soppressa.

A tutto ciò si è aggiunto il fatto che ai sensi del comma 1 dell'art. 6 del D.L. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010, a decorrere dal 31 maggio 2010 la partecipazione all'organo collegiale è divenuta onorifica.

La gravità di tale complessivo operato, dovuto più che altro al disordine legislativo, è oggi all'esame del Governo per una sua eventuale correzione in mancanza della quale si avrebbero i seguenti risultati:

- viene eliminata una delle prime autorità indipendenti, seppur *sui generis*, istituita dall'ordinamento italiano;
- viene eliminato, in un momento estremamente delicato della statistica europea, l'organismo mirato a garantire il rispetto dei principi del codice statistico europeo;
- viene eliminato un organismo il cui ruolo di garante di una produzione statistica indipendente e completa è divenuto elemento essenziale per la distribuzione dei poteri e delle risorse in applicazione del federalismo fiscale;

- l'Italia si assume la responsabilità di privarsi di questo importante strumento di garanzia nell'attuale fase critica in cui le Istituzioni europee osservano con estrema diffidenza le statistiche prodotte dai paesi membri ai fini dell'applicazione delle diverse leggi europee di incentivazione nonché ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht.

Roma, 12 maggio 2010

*Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica*

Il Presidente

Prof. Achille Chiappetti

## **ALLEGATI**

All. I	Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013.....	20
All. II	Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2010 e Indagini avviate nel 2010 attualmente in corso.....	88
All. III	Composizione e riunioni della Commissione.....	93
All. IV	Ufficio di Segreteria della Commissione.....	95

**Allegato I**

**Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013**

## Allegato II

### Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2010

Nel 2010 sono state concluse, con la produzione di sei rapporti, le indagini su alcuni ambiti problematici della produzione della statistica ufficiale italiana:

Nel seguito sono elencati i “Rapporti di indagine” prodotti nel 2010:

- *“Indagine sullo stato d’attuazione dell’art.3 del d.lgs. n. 322 del 1989: Province e Comuni Capoluogo di Provincia”* - rapporto in corso di pubblicazione.
- *“Indagine sulle stime flash di indicatori macroeconomici e iniziative dell’Istat in tema di attendibilità e tempestività delle informazioni sui Principal European Economic Indicators”* - rapporto in corso di pubblicazione.
- *“Indagine sulla funzionalità dei Circoli di qualità ai fini della programmazione statistica del Sistan”* - rapporto interno.
- *“Le informazioni statistiche sulla salute, sulla sanità e sui costi sanitari: disponibilità, qualità e possibili miglioramenti per far fronte a una crescente domanda”* - rapporto in corso di pubblicazione.
- *“Le indagini statistiche e le fonti amministrative: strategie di confronto e verifica della qualità delle informazioni in un caso di studio (Indagine sulle forze di lavoro e archivio Inps)”* - rapporto in corso di pubblicazione.
- *“Indagine sullo stato di attuazione da parte degli enti pubblici del Sistema Informativo Sociale (SIS) e verifica del livello di integrazione e coordinamento con il Sistan”* - rapporto in corso di pubblicazione.

Escludendo, per brevità, le indagini delle quali si è ampiamente trattato nel corpo centrale della presente Relazione, si procede ad analizzare l’analisi dei principali risultati emersi nell’ambito di quelle a cui non si è fatto cenno.

Analizzando i maggiori risultati emersi nell'ambito dell'**Indagine sulle stime flash di indicatori macroeconomici e iniziative dell'Istat in tema di attendibilità e tempestività delle informazioni sui "Principal European Economic Indicators"**, vengono individuati diversi aspetti problematici da approfondire con l'Istat.

In relazione ai conti economici trimestrali, secondo il gruppo di indagine sarebbe opportuno che l'Istat si impegnasse a valutare la fattibilità (tempi e costi) di un progetto di adeguamento del processo di produzione degli indicatori di riferimento congiunturale necessari alla stima flash del Pil e delle principali componenti della domanda aggregata. Per quanto attiene ai Business Indicators ed ai Labour Market Indicators, sarebbe auspicabile che l'Istat formulasse un piano a medio termine per ovviare alle carenze informative emerse.

Inoltre, sarebbe opportuno che l'Istat finalizzasse quanto prima il progetto di diffusione di un database delle revisioni, nel quadro di una strategia di revisione (Revision Policy) di Istituto, utile internamente per monitorare l'evoluzione qualitativa dei processi correnti di produzione del dato statistico, ed esternamente per migliorare l'immagine dell'Istituto.

La rassegna critica condotta sulla base dei risultati emersi dalla verifica su **Le informazioni statistiche sulla salute, sulla sanità e sui costi sanitari: disponibilità, qualità e possibili miglioramenti per far fronte a una crescente domanda** ha evidenziato una grave carenza: l'assoluta mancanza di informazioni longitudinali, in grado cioè di dar conto delle modificazioni dello stato di salute a livello individuale e delle loro determinanti nel corso del tempo (e, quindi, dell'età degli individui). Per colmare questa lacuna l'integrazione tra informazioni è una delle strategie che dovrebbero essere perseguite con maggiore determinazione.

Emerge lo sforzo effettuato dal Sistema statistico nazionale per far fronte all'esigenza di fornire le informazioni necessarie per mantenere il passo della crescente domanda di informazione sanitaria, dovrebbero però essere rinforzati gli strumenti di coordinamento a disposizione del sistema stesso per una migliore armonizzazione delle fonti disponibili e per una severa vigilanza sui requisiti di qualità.

Sulla base dei risultati della verifica sulle **indagini statistiche e le fonti amministrative: strategie di confronto e verifica della qualità delle informazioni in un caso di studio (Indagine sulle forze di lavoro e ar-**

**chivi Inps)** è emerso che la possibilità di accesso agli Osservatori Inps costituisce una straordinaria risorsa informativa sul mondo del lavoro in Italia, che permette in linea di principio analisi dettagliate e tempestive. L'alto livello di accessibilità alle informazioni statistiche degli Osservatori costituiti dall'Inps favorisce l'utilizzo diretto degli archivi da parte degli utenti, ma proprio per questo motivo si devono moltiplicare gli sforzi per migliorare ulteriormente la qualità, l'aggiornamento e la confrontabilità di questi dati.

Risulta evidente che la complessità normativa delle varie gestioni previdenziali dell'Inps rende difficoltoso produrre un insieme coerente di informazioni, che, se utilizzato in maniera esclusiva e svincolato dalle definizioni e classificazioni statistiche adottate in ambito internazionale, possa essere di affidabile supporto alle decisioni e alla valutazione delle politiche.

### **Le indagini avviate nel 2010 attualmente in corso**

La nuova Commissione, riunendosi in seduta plenaria per tre volte nel corso del 2010, ha ripreso le sue attività deliberando l'avvio di sette verifiche di particolare puntualità per affrontare altrettanti rilevanti problematiche del Sistema Statistico nazionale.

Si tratta delle seguenti indagini:

- *“Indagine sulla informazione statistica prodotta dall'Istat riguardo alle statistiche del turismo”;*
- *“Indagine sulla qualità delle statistiche sul lavoro pubblico”;*
- *“Indagine sulla rappresentatività degli indici di prezzo al consumo”;*
- *“Indagine sulla coerenza ed adeguatezza dei dati statistici relativi alle prestazioni pensionistiche”;*
- *“Misure di benessere e progresso sociale: costruzione e sostenibilità statistica di indicatori alternativi al PIL”;*
- *“Indagine sulla misura degli “intangibile assets” nel quadro della contabilità nazionale”;*
- *“Verifica dello stato di attuazione delle statistiche sulla P.A. e sui costi standard”.*

Con l'**Indagine sulla informazione statistica prodotta dall'Istat riguardo alle statistiche del turismo** la CoGIS si è posta l'obiettivo essenzialmente di indagare la situazione corrente quanto a produzione di statisti-

che ufficiali sulla domanda di turismo con dettaglio territoriale e per forme di turismo.

**L'indagine sulla qualità delle statistiche sul lavoro pubblico** si propone di soddisfare i seguenti tre obiettivi conoscitivi:

- indagare sulla motivazione delle divergenze/mancate sinergie tra soggetti produttori di statistiche ufficiali sul pubblico impiego;
- fare il punto sullo stato delle statistiche internazionali sul pubblico impiego;
- comporre un quadro conoscitivo delle fonti amministrative utilizzate e/o utilizzabili per il miglioramento dell'informazione statistica ufficiale sul p.i.

La finalità dell' **Indagine sulla rappresentatività degli indici di prezzo al consumo** è, invece, quello di analizzare e proporre miglioramenti della rappresentatività degli indici di prezzo esistenti in funzione del loro ambito di utilizzo.

L'obiettivo primario che si intende perseguire con l'**Indagine sulla coerenza ed adeguatezza dei dati statistici relativi alle prestazioni pensionistiche** è il monitoraggio dell'evoluzione prospettiva degli oneri per pensioni e l'individuazione delle fonti di finanziamento e della loro consistenza ed affidabilità future.

In linea con le raccomandazioni del Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi, obiettivo principale dell'indagine relativa alle **Misure di benessere e progresso sociale: costruzione e sostenibilità statistica di indicatori alternativi al PIL** è l'analisi delle iniziative promosse nell'ambito del Sistan per la misurazione del fenomeno, ed eventualmente con quale tempestività, affidabilità e possibile livello di dettaglio territoriale, anche in relazione alle numerose iniziative esterne al Sistan che stanno proponendo misure del benessere e del progresso sociale in Italia nelle sue diverse accezioni.

L'**Indagine sulla misura degli "intangibile assets" nel quadro della contabilità nazionale** prende le mosse dalla esigenza di valutare accuratamente se e come in Italia si tenga conto dei beni intangibili nel sistema dei conti economici nazionali e nella stima del PIL.

In linea con le disposizioni della Legge 244/2007, obiettivo primario della **Verifica dello stato di attuazione delle statistiche sulla P.A. e sui costi standard** è quello di valutare allo stato attuale l'impianto produttivo e organizzativo delle statistiche sulla Pubblica Amministrazione, individuando

done i punti critici e suggerendo gli sviluppi sia di metodo che di contenuto necessari per la definizione di un efficiente Sistema informativo della Pubblica Amministrazione.

## **Allegato III**

### **Composizione e riunioni della Commissione**

Il 18 luglio 2010 sono giunti a scadenza i mandati di tutti i componenti della Commissione. Nel corso del 2010 la Commissione si è riunita in seduta plenaria sette volte. In relazione a quanto disposto nelle singole riunioni, i Commissari hanno inoltre svolto specifiche attività e riunioni, secondo competenze, incarichi e deleghe loro attribuiti dal Presidente e/o dalla Commissione nel suo complesso. La Commissione era così composta:

#### **Achille Chiappetti**

Ordinario di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche - Università degli studi di Roma "La Sapienza"

#### **Marisa Civardi**

Ordinario di Statistica Sociale - Preside della Facoltà di Economia Università degli Studi di Milano – Bicocca

#### **Enrico Del Colle**

Ordinario di statistica Economica - Prorettore Vicario dell'Università degli studi di Teramo

#### **Giovanni De Simone**

Dirigente Generale – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato

#### **Carlo Filippucci**

Ordinario di statistica economica – Università degli studi di Bologna

#### **Paola Paduano**

Direttore Ufficio per la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni – Dipartimento della Funzione Pubblica

#### **Salvatore Rossi**

Direttore centrale per la Ricerca economica e le Relazioni internazionali presso la Banca d'Italia

#### **Silvana Salvini**

Ordinario di Demografia presso la facoltà di Economia dell'Università di Firenze

#### **Giovanni Somogyi**

Ordinario di Politica Economica – Direttore del Dipartimento di studi economici Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Il 30 settembre 2010 sono stati nominati, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, i nuovi componenti della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica che si sono riuniti per l'insediamento della nuova Commissione e la nomina del suo Presidente il 15 novembre 2010. Nel corso del 2010 la nuova Commissione si è riunita in seduta plenaria tre volte.

La Commissione di nuova nomina è costituita come segue:

**Achille Chiappetti**

Ordinario di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche - Università degli studi di Roma "La Sapienza"

**Enrico Del Colle**

Ordinario di statistica Economica presso l'Università degli studi di Teramo

**Pierpaolo D'Urso**

Ordinario di statistica presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza"

**Giuseppe Lucibello**

Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro – INAIL

**Giancarlo Marini**

Ordinario di economia politica presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata"

**Salvatore Rossi**

Direttore centrale per la Ricerca economica e le Relazioni internazionali presso la Banca d'Italia

**Leonello Guglielmo Tronti**

Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni presso il Dipartimento della funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Giovanni Valotti**

Ordinario di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università Bocconi

**Lucia Vitali**

Ordinario di economia e finanza delle assicurazioni presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza"

## Allegato IV

### Ufficio di Segreteria della Commissione

L'Ufficio di Segreteria è stato coordinato dalle dott.sse Lucia Cataldi<sup>1</sup> e Cristina Panattoni<sup>2</sup>, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento della CoGIS.

Al 31 dicembre 2010, l'Ufficio di Segreteria (art. 17 Reg.) risultava così composto:

▪ *Segreteria tecnico-statistica (art. 19 Reg.):*

Francesca Ballacci: referente per: Struttura e dinamica della popolazione; Giustizia; Commercio; Commercio con l'estero e internazionalizzazione produttiva; Prezzi; Trasporti; Area conti economici e finanziari;

Lucia Cataldi: referente per: Area territorio e ambiente; Agricoltura, foresta e pesca; Industria; Struttura e competitività delle imprese; Società dell'informazione; Servizi finanziari;

Cristina Panattoni: referente per: Famiglia e comportamenti sociali; Sanità; Assistenza e previdenza; Istituzioni pubbliche e private; Stato di attuazione del Sistan.

▪ *Segreteria amministrativa (art. 21 Reg.):*

Alba Letizia Agostini<sup>3</sup>

Maria Teresa Cerini

Daniela Golino

Anna Martiriggiano.

---

<sup>1</sup> Incarico conferito dal Presidente della Commissione con ordini di servizio del 29 aprile e del 30 agosto 2010.

<sup>2</sup> Incarico conferito dal Presidente della Commissione con ordini di servizio del 28 gennaio e del 30 agosto 2010.

<sup>3</sup> E' stata trasferita da altro ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 1 luglio 2010.